Communiqués et discours

Discours

Notes pour une allocution de madame Jennifer Stoddart,
présidente de la Commission d'accès à l'information
Lors de la Commission parlementaire sur la Loi no 122 modifiant la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection de renseignements personnels*, la *Loi sur la protection de renseignements personnels dans le secteur privé*, le *Code des professions et d'autres dispositions législatives*

Assemblée nationale, le 12 juin 2001

Les objectifs du Rapport quinquennal

Il y a maintenant quatre ans, conformément aux exigences de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*, la Commission d'accès à l'information remettait au gouvernement son rapport quinquennal.

Tel que l'indique la loi, ce rapport quinquennal vise l'atteinte de deux objectifs : premièrement, l'analyse de l'opportunité de maintenir en vigueur les lois qu'applique la Commission et, deuxièmement, proposer, s'il y a lieu, des modifications à ces lois.

L'opportunité de maintenir en vigueur la Loi sur l'accès et la Loi sur le secteur privé

Quant à l'opportunité de maintenir en vigueur la Loi sur l'accès et la Loi sur le secteur privé, je crois, sans risque de me tromper, que la réponse est évidente et unanime. Près de vingt ans après l'entrée en vigueur de la Loi sur l'accès et de huit ans pour la Loi sur le secteur privé, personne ne songerait maintenant à remettre en cause la pertinence et la nécessité de ces lois.

Ces dernières, dont le fondement est de favoriser le respect du droit à la vie privée et de l'accès à l'information, deux droits fondamentaux reconnus par la *Charte des droits et libertés de la personne*, ne sauraient disparaître sans qu'il ne soit sérieusement porté atteinte à des valeurs partagées par l'ensemble des pays démocratiques.

Quatre années de changements importants

Bien sûr, depuis que la Commission a remis son dernier rapport, la société québécoise a subi des transformations majeures qu'on pourrait difficilement ignorer. Ainsi, parler

aujourd'hui du renouvellement des modes de fonctionnement de l'État ou des impacts majeurs sur nos vies des nouvelles technologies de l'information relève presque du cliché. Ce passage entre modes traditionnels et modernes de gestion et de communication nous invite maintenant à réfléchir à un cadre juridique qui pourrait mieux répondre à ces nouvelles réalités tout en assurant le maintien des droits fondamentaux des individus.

Une plus grande transparence de l'État

Ces changements importants que vit la société sont loin d'amoindrir l'intérêt que les citoyens et les citoyennes portent au droit d'accès à l'information et au respect de leur vie privée. Au contraire, la facilité des échanges nous incite à exiger une plus grande transparence des organismes publics et même, oserais-je dire, de certaines entreprises du secteur privé. Cette transparence se traduit évidemment par un accès encore plus grand à l'information détenue par les organismes publics.

Ce besoin de transparence n'est d'ailleurs pas un phénomène propre au Québec. En effet, comme tous ont pu le constater lors du dernier sommet des Amériques, nombreux sont ceux qui croient fermement que démocratie et transparence vont de pair.

Dans l'optique de la gouvernance, l'État fait face à de nombreux défis variés et changeants. Cette gouvernance doit s'exercer en respectant de sévères règles éthiques, dont celle de la transparence qui, inévitablement, se traduit par l'accès à l'information. Faire fi de cette règle éthique écarte le citoyen d'une participation active aux décisions de l'État et limite considérablement sa capacité de savoir comment ce dernier exerce son pouvoir.

La Commission ne peut évidemment pas ignorer ce phénomène de transparence. D'ailleurs, le prochain rapport quinquennal qui devrait être produit en 2002 accordera une importance toute particulière à cette question des règles de transparence des organismes publics.

Dans l'immédiat, elle ne peut toutefois passer sous silence ses inquiétudes quant à l'assujettissement à la Loi sur l'accès de certains organismes. Rappelons à ce sujet que les tribunaux ont, au cours des dernières années, jugé que la société Nouveler et la Société des casinos n'étaient pas des organismes assujettis à la Loi sur l'accès. Le fondement de ces jugements repose sur le motif que le fonds social de ces organismes ne fait pas partie du domaine public. Le rapport quinquennal de la Commission propose qu'une solution législative soit trouvée afin que les règles de transparence puissent également s'étendre à tous les organismes largement alimentés par des fonds publics. Les organismes sans but lucratif dont les revenus proviennent principalement des fonds publics devraient de la même manière rendre accessibles les documents relatifs à la gestion de ces fonds. Espérons que le législateur saura apporter au projet de loi 122 les modifications requises.

L'informatisation et la vie privée

Au chapitre de la vie privée et de la protection des renseignements personnels, on peut également observer que les citoyens et de citoyennes se préoccupent de plus en plus du respect de ces droits. Les individus sont en effet de plus en plus nombreux à faire

part de leurs inquiétudes quant à la protection de leurs renseignements personnels, surtout lorsque ces derniers sont appelés à circuler sur des réseaux informatiques, que ces réseaux soient mis en place par l'État ou par le secteur privé.

En outre, nul ne peut contester le fait que l'incertitude ou le vide juridique actuel engendre un net ralentissement de l'implantation des nouvelles technologies de l'information. Qu'en est-il de la signature électronique, de la cryptographie, de l'ensemble des mesures de sécurité, de la durée de conservation des informations qui se retrouvent sur un support informatisé, de l'intégrité des données ? Autant de questions auxquelles il faudra rapidement apporter des réponses afin de garantir le maintien du droit à la protection des renseignements personnels.

Le cas particulier du secteur de la santé et des services sociaux

Dans un domaine plus spécifique, soit celui de la santé, la Commission a d'ailleurs eu l'opportunité, au cours des derniers mois, de souligner son inquiétude devant la concentration de plus en plus massive de renseignements personnels au sein d'un seul organisme public. Dans deux avis relatifs au projet d'implantation des cartes santé à microprocesseur, nous avons insisté sur la nécessité de débattre de cette concentration.

En outre, de nombreux organismes ou individus souhaitent vivement qu'un débat soit rapidement tenu au sujet de la confidentialité de plus en plus incertaine des renseignements personnels relatifs à la santé des québécois et des québécoises. Le recours aux nouvelles technologies de l'information ne doit évidemment pas se faire en écartant le respect dû aux individus ou en donnant moins d'importance à la confidentialité de renseignements dont la sensibilité n'est plus à démontrer.

Je crois qu'il est important de rappeler ici que les objectifs poursuivis à ce sujet par la Commission n'ont aucunement pour but, comme certains l'ont prétendu, d'empêcher que de meilleurs soins ou services soient dispensés aux usagers du réseau de la santé. En effet, la Commission ne conteste pas qu'une plus grande circulation de certains renseignements puisse améliorer l'état de santé des usagers et éviter la répétition inutile d'examens dispendieux.

Toutefois, il nous semble important de distinguer les diverses utilisations qui pourraient être faites de ces mêmes renseignements. Il y a en effet un monde entre une utilisation des renseignements à des fins d'améliorer l'état de santé des usagers et une autre qui vise des fins strictement administratives. Sauf circonstances exceptionnelles clairement définies dans la loi, il ne devrait en aucun cas être permis d'utiliser des renseignements relatifs à la santé à l'insu des individus. Ces derniers devront toujours demeurer maître des renseignements qui les concernent. En outre, aucune technologie ne devrait ouvrir la porte à la possibilité de dresser des profils exhaustifs sur l'état de santé des individus.

L'importance de l'étude du projet de loi 122

Vous conviendrez avec moi que la Loi sur l'accès et la Loi sur le secteur privé doivent évoluer au rythme des profonds changements que vit la société québécoise. La Commission pourra d'ailleurs tenir compte des tous ces événements récents lors de la production de son prochain rapport quinquennal.

D'ici là, la Commission d'accès à l'information espère néanmoins que certaines modifications à nos lois pourront être apportées. Le mémoire que nous avons déjà transmis aux membres de votre commission au sujet du projet de loi nº 122 aborde en détail les nombreux volets que couvre ce projet.

Je n'entends pas reprendre chacun des points traités dans ce mémoire. Permettez-moi toutefois d'attirer votre attention sur certaines dispositions du projet de loi nº 122 dont l'adoption, selon nous, clarifieraient certains droits ou en faciliteraient l'exercice. Dans tous ces cas, les citoyens et citoyennes sortiraient gagnants de l'adoption de ces dispositions.

L'exercice des droits par les personnes handicapées

Tel est le cas, par exemple, des articles qui reconnaissent la situation particulière des personnes handicapées et qui ouvrent la voie à un plus grand respect de leurs droits d'accès aux renseignements et de rectification.

Un meilleur respect des individus lors de l'utilisation de leurs renseignements

La Commission invite également le législateur à donner suite à l'article 17 du projet de loi. Cette disposition reconnaît clairement un des grands principes en matière de protection des renseignements personnels : un organisme public ne peut utiliser un renseignement personnel à une fin autre que celle pour laquelle le renseignement a été colligé, à moins que la personne concernée n'y ait consenti. Pour déroger à cette règle, l'utilisation des renseignements devra être nécessaire à l'application d'une loi au Québec et la Commission devra en être avisée.

Les décisions prises à partir d'un couplage de fichiers

Pour la Commission, l'article 25 du projet de loi est particulièrement important pour permettre aux individus de connaître le fondement d'une décision prise à leur sujet suite à un couplage de banques de données informatisées. Ainsi, un organisme public qui prend une décision résultant uniquement d'un tel couplage doit en informer la personne concernée. Selon nous, la reconnaissance de cette obligation d'information est incontournable pour éviter que l'État puisse prendre des décisions importantes pour les citoyens sans que ces derniers ne soient en mesure de vérifier les sources d'informations et l'exactitude des renseignements transmis à leur sujet.

Le compte de dépenses

Largement débattue au cours des dernières années, la question du caractère public ou non des comptes de dépenses des élus municipaux ou de membres d'organismes publics a reçu diverses réponses contradictoires. Selon moi, l'importance de la transparence du fonctionnement des organismes publics, dont les organismes municipaux, justifie amplement que le législateur vienne clarifier ces règles. Si les modifications à l'article 57 de la Loi sur l'accès sont adoptées, les renseignements

suivants auraient un caractère public : le nom d'une personne qui bénéficie du remboursement, le type de dépense, la date et le montant de cette dépense, le nombre de personnes visées par la dépense ainsi que la région où elle a été faite.

Un accès plus large aux renseignements du ministère de l'Environnement

L'article 116 du projet de loi reconnaît également un meilleur accès aux renseignements détenus par le ministère de l'Environnement. Considérant l'intérêt soutenu des individus quant à la qualité de leur environnement, il faut enfin reconnaître la pertinence de leur droit d'accès aux renseignements contenus dans des documents relatifs, par exemple, à des demandes de certificat d'autorisation, à des études d'impact sur l'environnement, à des programmes d'assainissement, à des attestations de conformité environnementale.

Un accès plus rapide aux décisions du Conseil exécutif et du Conseil du trésor

Toujours au chapitre de la transparence de l'État, les citoyens et citoyennes devraient également avoir accès aux décisions du Conseil exécutif et à celles du Conseil du trésor. Présentement, ce droit d'accès n'est pas reconnu et ces documents peuvent demeurer confidentiels sans aucune limite de temps. Le projet de loi modifie à raison cette règle afin de prévoir que ces documents pourront être accessibles au terme d'un délai de 25 ans.

Le retrait des requêtes pour permission d'en appeler

Reconnaître des droits d'accès aux documents des organismes publics et à la protection des renseignements personnels est une chose. En favoriser l'exercice en est une autre.

Voilà pourquoi la Commission estime important que les modifications apportées à ce sujet dans le projet de loi nº 122 puissent être reçus favorablement par le législateur.

Présentement, lorsqu'une partie veut porter en appel une décision de la Commission, elle doit, dans un premier temps, demander l'autorisation de la Cour du Québec. Si cette dernière autorise l'appel, les parties pourront ensuite faire valoir leur point de vue respectif. Cette procédure en deux étapes allonge évidemment le délai d'attente préalable à la décision finale. Un tel délai diminue d'autant la portée de l'exercice du droit d'accès lorsqu'un organisme porte en appel une décision de la Commission. Aussi doit-on reconnaître que l'abolition de la requête pour permission d'en appeler, tel que le propose le projet de loi, favorisera, au bénéfice des demandeurs, une réduction du temps d'attente.

Abolir les dépens et les frais pour les citoyens qui exercent leurs droits

Toujours au sujet de l'appel des décisions de la Commission, nous croyons que la portée du droit d'accès serait grandement favorisée si les demandeurs d'accès n'avaient pas à supporter les dépens que peuvent octroyer les tribunaux lorsque l'appel est logé par un organisme public ou privé. En adoptant la disposition du projet de loi qui élimine

la possibilité de condamner aux dépens un demandeur d'accès, le législateur reconnaîtrait ainsi un meilleur accès à la justice administrative. Il faut éviter qu'une personne qui souhaite obtenir un document ne se retrouve, à son insu, à payer des dépens alors que le recours en appel est exercé par un organisme.

La Commission croit également opportun de vous proposer une nouvelle modification à la Loi sur l'accès et à la Loi sur le secteur privé, modification qui n'est pas prévue dans le projet de loi et qui n'a pas été suggérée dans le rapport de 1997.

L'expérience aidant, nous constatons que les organismes et les personnes physiques sont loin de se retrouver à armes égales devant les tribunaux supérieurs. Bien souvent, la personne physique qui a obtenu une décision favorable de la Commission n'aura pas les ressources financières pour se faire représenter par avocat. Si elle décide de se représenter elle-même, elle devra alors affronter des organismes dont les intérêts sont défendus par des avocats expérimentés. Dans de telles circonstances, on peut difficilement prétendre que le citoyen aura eu l'opportunité de faire valoir tous les arguments de droit appropriés.

Afin de reconnaître un exercice complet du droit d'accès, un organisme qui porte en appel une décision rendue par la Commission qui lui est défavorable devrait donc prendre en charge tous les frais judiciaires et extra judiciaires de la personne physique à qui la Commission a donné raison.

Autoriser le regroupement de citoyens lors du traitement des plaintes

Toujours dans l'optique de favoriser l'exercice des droits des citoyens, la Commission vous soumet également d'apporter des modifications à la procédure des plaintes.

Présentement, un organisme voué à la défense de ses membres et au respect de leurs droits et libertés ne peut porter plainte devant la Commission et agir à titre de représentant de ses membres.

Pour pallier cette carence, la Commission vous propose d'ajouter au projet de loi 122 une disposition qui viendrait reconnaître que des regroupements de personnes ayant des intérêts communs peuvent déposer, auprès de la Commission, une plainte relative à l'exercice du droit d'accès ou du droit à la confidentialité des renseignements personnels.

Une disposition de cette nature est déjà prévue à l'article 74 de la *Charte des droits et libertés de la personne*. Ainsi, conformément à cette disposition, peut porter plainte à la Commission des droits de la personne, toute personne qui se croit victime d'une violation des droits relevant de la compétence de la Commission. Peuvent se regrouper pour porter plainte plusieurs personnes qui se croient victimes d'une telle violation dans des circonstances analogues.

Modifier la procédure relative au traitement des plaintes

Une autre modification urgente de la procédure relative aux plaintes mérite une attention immédiate du législateur.

Sans un changement rapide de cette procédure, les citoyens devront continuer à subir des délais inacceptables avant qu'une suite ne soit donnée à leur plainte.

Rappelons que la Commission est formée de cinq commissaires dont le mandat couvre entre autres les deux fonctions suivantes : premièrement, entendre les litiges entre un demandeur d'accès et un organisme, public ou privé, qui refuse de donner accès à un document précis et, deuxièmement, entendre les plaintes formulées par une personne physique qui estime que la Loi sur l'accès ou la Loi sur le secteur privé n'ont pas été respectées, sans pour autant que l'accès à un document ne lui ait été refusé.

Dans le premier cas, un seul commissaire peut entendre les parties au litige. Toutefois, dans le cas des plaintes, trois commissaires doivent traiter le même dossier et entendre les parties intéressées.

Or, cette obligation de procéder à trois commissaires nuit indéniablement à la rapidité d'exécution des mandats qui ont été confiés à la Commission par le législateur. Puisque trois commissaires doivent entendre une plainte, il s'avère difficile à fixer au rôle des dates d'audience dans des délais raisonnables.

Cette situation explique en bonne partie pourquoi le rôle de la Commission est particulièrement chargé. Permettre qu'un seul commissaire puisse entendre une plainte aurait sûrement un impact favorable sur le rôle de la Commission et diminuerait sans contredit les délais d'attente que doivent présentement subir les citoyens.

Ne pas insister pour l'adoption d'une telle disposition signifierait pour la Commission qu'elle s'abstient de mettre en oeuvre les engagements qu'elle a pris dans sa récente *Déclaration aux citoyens*.

Conclusion

En conclusion, je me limiterai à répéter que le droit d'accès aux documents des organismes publics et le droit à la protection des renseignements personnels ne sont pas des valeurs que l'on doit évaluer en vase clos et sans tenir compte du contexte social. Les recommandations du prochain rapport quinquennal de la Commission devront nécessairement refléter les nouvelles réalités sociales. Toutefois, dans l'immédiat, les citoyens et les citoyennes devraient pouvoir profiter des dispositions du projet de loi 122 qui renforcent la reconnaissance et l'exercice de leurs droits.

Politique de confidentialité | Copyrights